

**ข้อเสนอแนะต่อการกำหนดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำกฎหมาย  
ภายใต้บริบทการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 \***  
Recommendations for Developing Mechanism to Promote People's Rights in  
Legal Initiative under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปุณณ มุลสิลป์\*\*

Asst. Prof. Dr. Poom Moolsilpa

### บทคัดย่อ

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนับเป็นสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้แทนมีข้อจำกัดและอาจไม่สอดคล้องหรือไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วน ในระยะเวลา 20 ปี นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก่อให้เกิดความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนอันรวมถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนที่ถูกนำเสนอต่อรัฐสภาจำนวนมากขึ้น ทว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังคงมีอุปสรรคอยู่บางประการตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อาทิ เอกสารที่ต้องใช้ การรวบรวมรายชื่อ การยกร่างกฎหมาย และค่าใช้จ่าย ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวภายใต้แนวคิดการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้เกิดกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับภาคประชาชนต่อไป

**คำหลัก:** การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การมีส่วนร่วมทางการเมือง การปฏิรูป รัฐธรรมนูญ

### Abstract

People's legal initiative is a right to participate in politics due to a limitation of representative's authorities. Therefore, the needs of people may not be responded properly. Within the past two decades, the promulgation of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 created political attentiveness to the Thai people including legal initiative as evidence in numbers of draft laws have been submitted to the parliament increasingly.

---

\* เปรียบเรียงจากรายงานการศึกษากฎหมายว่าด้วยการกำหนดกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำกฎหมายนำเสนอสถาบันพระปกเกล้าฯ

\*\* อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

\*\* Assistant Professor, Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University

However, there were some obstacles along the process in the past for instance required documents, collecting name list, drafting bill, and expenses. Hence, the initiative process should be reformed under the philosophy of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

**Keywords:** Initiative, Political Participation, Reform, Constitution

## บทนำ

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ประชาธิปไตย” จะพบว่าเป็นคำที่มีนิยามกว้างขวางและแตกต่างกันไปตามความคิดของนักปรัชญาแต่ละคนสุดแต่ใครจะให้คุณค่าในทางใดมากกว่ากัน แต่ท้ายที่สุดแล้วจะเห็นพ้องในใจความสำคัญเดียวกันที่ว่า ประชาชนเป็นใหญ่สูงสุดในประเทศ ไม่ใช่บุคคลคนใด หรือคณะบุคคลกลุ่มใด โดยอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยที่แท้จริงมักจะยึดถือในประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นสำคัญเนื่องจากรูปแบบดังกล่าวถือเป็นความพยายามแสวงหาวิถีทางที่จะคงอำนาจในมือประชาชนไว้ให้มากที่สุดโดยมีหลักการว่า ประชาชนไม่เพียงแต่มีสิทธิเลือกตั้งตัวแทนเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจตัดสินใจปัญหาและกำหนดนโยบายทางการเมืองโดยตรง โดยการนำหลักการต่างๆ มาใช้ เพื่อให้ประชาชนเป็นองค์อธิปัตย์อย่างแท้จริง โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ อาทิ การรับฟังสาธารณะ (Public Hearing) การทำประชามติ (Referendum) การถอดถอน (Impeachment & Recall) รวมถึงการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) ด้วย

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนับเป็นสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการของ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “การเมืองภาคพลเมือง” เนื่องจากการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้แทนมีข้อจำกัดและอาจไม่สอดคล้องหรือไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนได้ครบทุกกลุ่ม ทุกคน ดังนั้น การให้สิทธิประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นและเกี่ยวข้องกับกลุ่มตนได้นั้นจึงเป็นการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันจะช่วยในการอุดช่องว่างหรือเป็นส่วนเสริมให้ประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้นสมบูรณ์ยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเป็นเครื่องมือที่มีใช้อย่างแพร่หลายรองมาจากการออกเสียงประชามติและประเทศที่ใช้มากที่สุดคือประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และมลรัฐต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา และเยอรมนี นอกจากนี้จะมีการให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าชื่อกันเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วย ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของทุกประเทศกำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน คือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยจำนวนในการเข้าชื่อหรือลงชื่อเพื่อเสนอร่าง

<sup>1</sup> ปัทมา สุปกัปปัง, “แนวทางการเสริมสร้างและพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน”, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการร่างกฎหมาย โดยสถาบันพระปกเกล้า.

กฎหมายนั้นมีหลักการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ คือ จะต้องไม่มากเกินไปจนเป็นไปได้และจะต้องไม่น้อยเกินไป ซึ่งในประเด็นนี้ แต่ละประเทศจะมีการกำหนดที่แตกต่างกันไป บางประเทศกำหนดไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนแต่ในบางประเทศก็กำหนดเป็นจำนวนร้อยละหรือเศษส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>2</sup>

ในระยะเวลา 20 ปีนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบจนถึงปัจจุบัน ก่อให้เกิดความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนมากยิ่งขึ้นเห็นได้จากจำนวนร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกนำเสนอต่อรัฐสภามากขึ้น และที่เห็นพัฒนาการได้อย่างเด่นชัดคือ มีร่างพระราชบัญญัติที่ภาคประชาชนเสนอได้รับการเห็นชอบประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายด้วย ทว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังคงมีอุปสรรคอยู่บางประการตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ดังจะนำเสนอต่อไป

### 1. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทยในอดีตและข้อสังเกตบางประการ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกรองรับอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 โดยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งผู้เข้าชื่อต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองหรือการเมืองภาคพลเมืองอันเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหา หรือเป็นทางออกให้แก่ประชาชนในกรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาไม่เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ มีหลักการที่ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน<sup>3</sup>

ในเวลาต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนโดยเปิดเป็น 2 ช่องทางได้แก่

1. การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คนลงลายมือชื่อสนับสนุนพร้อมแนบสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน เสนอต่อประธานรัฐสภา และ

---

<sup>2</sup> วนิตา แสงสารพันธ์, “การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 9.

<sup>3</sup> วรชัย แสนสิริระ, “สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนจะเกิดผลเป็นรูปธรรมได้อย่างไร”, จุลนิติ, มี.ค.-เม.ย. (2553), หน้า 115.

2. การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 100 คนขึ้นไปร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์และรวบรวมรายชื่อภายใน 90 วัน

สำหรับวิธีการยื่นคำขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้ที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องกรอกแบบฟอร์มในแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมแนบเอกสารแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับผู้แทนการเสนอกฎหมายและเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนี้

1. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตร หรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
2. สำเนาทะเบียนบ้าน

ส่วนรูปแบบของกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาต้องมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจน และมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

1. หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
2. เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
3. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

นอกจากนี้ ต้องมีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายหลังการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน ถูกต้องและมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนหรือไม่เพื่อให้ผู้ที่มิรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยที่มิได้ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน

อย่างไรก็ตาม การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนตามกระบวนการดังกล่าวมีสภาพปัญหา อุปสรรคที่สำคัญทั้งในขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาและในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา ดังนี้<sup>4</sup>

1. จำนวนรายชื่อที่มากถึง 50,000 รายชื่อ ทำให้ยากต่อการรวมตัวของผู้เข้าชื่อให้ครบจำนวนตามกำหนดเพราะจำนวนคนที่ไม่พอตามเกณฑ์อาจส่งผลให้ไม่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เลยหรือกระทำได้แต่ล่าช้า
2. การจัดทำร่างเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร เนื่องจากการร่างกฎหมายเป็นงานที่เทคนิคที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยาก และอาจเกิดปัญหาต่าง ๆ ได้ เช่น เนื้อหาของร่างอาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือรัฐธรรมนูญ เนื้อหาไม่ได้อยู่ภายใต้บทบัญญัติในหมวด 3 หรือหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หาก

<sup>4</sup> เฟื่องอ้าง หน้า 120-124.

ประชาชนผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายรวบรวมรายชื่อผู้เสนอร่าง กฎหมายได้ครบตามจำนวนและผ่านขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบต่าง ๆ แล้ว เมื่อร่างกฎหมายนั้นได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วปรากฏว่า การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบในหลักการ เนื่องจาก เนื้อหาสาระหรือวิธีการร่างกฎหมายไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ประชาชนก็ต้องดำเนินการ เข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและจัดทำร่างกฎหมายเพื่อยื่นต่อประธานรัฐสภาใหม่ ซึ่งทำให้เสียเวลาและเสียโอกาสบางประการ

3. **การรวบรวมเอกสาร** การระบุให้มีการยื่นรายชื่อพร้อมเอกสารประกอบ ถึง 2 ชนิด คือ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน ถือเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความยุ่งยากในการจัดเตรียมเอกสาร เนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่ได้พกทะเบียนบ้านติดตัวเป็นประจำเช่นเดียวกับบัตรประจำตัวประชาชน และเป็นหลักฐานที่ไม่สามารถนำมาแสดงได้โดยง่าย
4. **ค่าใช้จ่ายในขั้นตอนต่างๆ** เนื่องจากต้องมีการรวบรวมรายชื่อประชาชนถึงห้าหมื่นรายชื่อทำให้เกิดค่าใช้จ่ายทั้งในส่วนการเตรียมแบบฟอร์มรายชื่อและการทำสำเนาเอกสารแสดงตน นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางและการดำเนินการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอันเป็นภาระแก่ประชาชนที่ไม่มีเงินทุนแต่ประสงค์จะเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา
5. **กระบวนการที่ล่าช้า** การเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมีหลายขั้นตอน แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการที่แน่นอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการตรวจสอบรายชื่อและเอกสาร การประกาศให้คัดค้าน ตลอดจนขั้นตอนการนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาก็ยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดเวลาว่าสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในกำหนดเวลาใด ส่งผลให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนล่าช้ากว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี
6. **การใช้ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา** ในอดีตที่ผ่านมา เมื่อประชาชนเริ่มมีการเคลื่อนไหวเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายใดๆ หรือเมื่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร มักพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีมักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาที่ใกล้เคียงกันมาประกบ และในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรมักจะมีมติให้ใช้ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ส่งผลให้เนื้อหาของกฎหมายไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน
7. **ความต่อเนื่องของสภาผู้แทนราษฎร** เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปไม่ได้ร้องขอต่อรัฐสภาให้

พิจารณาร่างกฎหมายของประชาชนต่อไป ส่งผลให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นต้องตกไป

จากปัญหาที่ได้กล่าวมา ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้พยายามแก้ไขปัญหบางประการ ดังปรากฏในมาตรา 163 ที่ปรับจำนวนผู้เข้าชื่อจากไม่น้อยกว่า 50,000 คน เป็นไม่น้อยกว่า 10,000 คน เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม โดยร่างกฎหมายที่เสนอนั้นต้องเป็นเรื่องในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพ และหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานของรัฐ อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา 291 ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยญัตติที่จะขอแก้ไขนั้นต้องไม่มีผลเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือรูปของรัฐ อันเป็นการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอทั้งร่างพระราชบัญญัติและญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาได้โดยตรง รวมถึงการให้สิทธิในการเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการจำนวน 1 ใน 3 อีกด้วย

ในส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ที่ผ่านมา ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... เข้าสู่รัฐสภาจำนวน 4 ฉบับ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรีสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2553 และได้รับบรรจุในวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2553
2. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอโดยนายภูมิ มูลศิลป์ และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 10,751 คน ได้รับบรรจุในวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2554
3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอโดยนายวิชัย ล้ำสุทธิ ได้รับบรรจุในวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2554 และ
4. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอโดยนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 12,446 คนได้รับบรรจุในวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2555

ความพยายามในการเข้าชื่อเสนอร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ในส่วนของภาคประชาชนดังกล่าวนี้มีเจตนาสำคัญที่จะแก้ปัญหอันเกิดจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ต่อประเด็นกลไกและกระบวนการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นต้นธารในการใช้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนนั่นเอง หลังจากผ่านกระบวนการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการอย่างยาวนาน ท้ายที่สุด เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2556 รัฐสภาได้ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในที่สุด โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มีหลักการสำคัญดังนี้

1. **ลดเอกสารประกอบ** โดยยกเลิกสำเนาทะเบียนบ้านและใช้เพียงสำเนาบัตรประชาชนหรือเอกสารอื่นของทางราชการที่สามารถแสดงตัวตนได้เท่านั้น
2. **ผู้ริเริ่ม** แต่เดิมเมื่อประชาชนดำเนินการรวบรวมรายชื่อและนำร่างพระราชบัญญัติมายื่นต่อรัฐสภาแล้วอาจถูกประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทำให้กระบวนการที่ผ่านมาเสียไป พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้มีผู้ริเริ่มไม่น้อยกว่า 20 คนเสนอเรื่องและร่างกฎหมายให้ประธานสภาพิจารณาก่อนกระบวนการรวบรวมรายชื่อ อย่างไรก็ตามกระบวนการนี้ถูกมองว่าเป็นการเพิ่มขึ้นตอนและเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชน
3. **หน่วยงานให้ความช่วยเหลือ** เดิมทีภาคประชาชนมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นทางเลือกในการขอความช่วยเหลือด้านการรวบรวมรายชื่อให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในชั้นกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งกลับถูกมองว่าจะเป็นหน่วยงานที่อาจจะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติจึงถูกตัดออกในชั้นนี้ อย่างไรก็ตาม บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เอื้อให้ม็อบองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนอันได้แก่ **สภาพัฒนาการเมือง (สพม.)** ที่มีกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมืองสนับสนุนในส่วนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และ **สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)** หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดทำร่างพระราชบัญญัติแก่ประชาชน
4. **การตรวจสอบคัดค้านรายชื่อ** จากเดิมที่รัฐสภาต้องส่งรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปปิดประกาศให้ประชาชนตรวจสอบรายชื่อตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจเป็นความลำบากของประชาชนในการตรวจสอบรายชื่อ แต่กระบวนการใหม่ให้รัฐสภาจัดเอกสารไว้ให้ประชาชนตรวจสอบรายชื่อที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่จำเป็นต้องปิดประกาศรายชื่อตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐสภาสามารถประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศแทน นอกจากนี้รัฐสภาต้องส่งหนังสือไปยังผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคนเพื่อเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิในการคัดค้านได้
5. **กรอบระยะเวลา** พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการต่างๆไว้โดยเฉพาะในส่วนของการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของรายชื่อและเอกสาร ดังนั้น ในหลักการใหม่จึงได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐสภาต้องตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของรายชื่อและเอกสารให้เสร็จภายใน 45 วัน
6. **บทลงโทษเกี่ยวกับการลงชื่อ** พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้ปลอมรายชื่อมีโทษจำคุกไม่เกินสิบปี รวมถึงกำหนดว่า ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือ

หลอกลวงบังคับขู่เข็ญ หรือใช้อิทธิพลคุกคามเพื่อให้ร่วมลงชื่อหรือไม่ลงชื่อเป็นความผิดและมีโทษจำคุกไม่เกินห้าปีอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ได้แสดงให้เห็นถึงร่องรอยความพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตของกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนอันส่งผลให้เกิดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นจำนวนที่มากขึ้นซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถิติในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนพบว่า มีการดำเนินการในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใต้บริบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 16 ฉบับ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทในการรวบรวมรายชื่อให้ถึง 6 ฉบับ โดยมีร่างพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว 1 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ในขณะที่การดำเนินการเข้าชื่อภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายถึง 43 ฉบับ โดยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับเป็นกฎหมายจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 2)
3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และ
4. พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าปัญหาในการเข้าชื่อของภาคประชาชนจะหมดไปเนื่องจากยังมีอุปสรรค อาทิเช่น ไม่มีร่างกฎหมายฉบับใดที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอโดยลำพังได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กระบวนการในชั้นกรรมาธิการที่ผู้แทนประชาชนถูกปฏิบัติเหมือนกับเป็นเพียงผู้มาชี้แจงหรือให้ข้อมูลกับกรรมาธิการ รวมถึงทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบางท่านที่อนุรักษ์นิยมและไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกยกเลิกไปโดยผลพวงของการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และต่อมาในวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ภาคประชาชนยังมีความพยายามในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 แต่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวสิ้นผลไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วอันเป็นการปิดช่องทางในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่รัฐสภาของประชาชนในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา

นอกจากนี้ ในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนา



การเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีเหตุผลว่าองค์กรดังกล่าวได้ชะลอการดำเนินการมาแล้วระยะหนึ่ง บัดนี้สมควรกำหนดทิศทางการดำเนินการต่อไปให้ชัดเจนตามข้อเท็จจริงที่ว่า ขณะนี้อยู่ในช่วงการดำเนินการเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูปประเทศ และการประกาศใช้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งต่อไปจะต้องดำเนินการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรดังกล่าว เพื่อรับผิดชอบดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ ซึ่งรวมถึงงานด้านการพัฒนาการเมือง การปฏิรูปกฎหมาย การให้คำปรึกษา ทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อนกัน และผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถทำงานตลอดจนบริหาร จัดการด้านบุคลากร งบประมาณ ทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ อำนาจหน้าที่ และด้านอื่น ๆ ได้อย่างประหยัด และสอดคล้องกัน เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปและการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลให้ภาคประชาชนไม่แน่ใจต่ออนาคตในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชนว่าจะมีทิศทางต่อไปอย่างไรในอนาคต

## 2. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใต้บริบทการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช

2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 20 ซึ่งจัดร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในระหว่าง พ.ศ. 2557–2560 ภายหลังการรัฐประหารในประเทศ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ผ่านการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พระราชวังดุสิต กรุงเทพมหานคร และมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระราชโองการ

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างน่าสนใจ โดยเปลี่ยนสิทธิของประชาชนบางประการจากเดิมที่เคยกำหนดให้เป็น "สิทธิ" ย้ายไปไว้ในหมวด "หน้าที่ของรัฐ" ซึ่งฝ่ายที่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเชื่อว่าการบังคับให้รัฐต้องทำนั้นจะเกิดผลจริงได้มากกว่า ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่า โดยหลักการแล้ว สิ่งที่ถูกเปลี่ยนแปลงนั้นควรอยู่ในหมวดว่าด้วยสิทธิ

ประเด็นสำคัญอีกประการของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า อะไรที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้เป็นสิทธิเสรีภาพที่จะทำได้ และได้รับการคุ้มครอง โดยที่จริง หลักการนี้เป็นหลักการที่ใช้โดยทั่วไปอยู่แล้วเพียงแต่ไม่เคยเขียนในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ขณะเดียวกันก็เพิ่ม "ข้อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพ" ขึ้นมาใหม่อีกสองข้อคือ "ความมั่นคงของรัฐ" และ "ความสงบเรียบร้อย" จึงพอจะกล่าวได้ว่า ภายใต้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเสรีภาพได้เต็มที่หากไม่ขัดต่อ

ความมั่นคงของรัฐ และข้อจำกัดอื่นๆ ส่วน คำว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" ถูกจัดวางใหม่ให้รัฐห้ามออกกฎหมายที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่ตบทยบัญญัติที่ให้ประชาชนยกขึ้นอ้างเองได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังปรากฏในมาตรา 133 (3) บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยมาตรา 128 วรรคสอง ได้กำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวรวมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด รวมถึงยังคงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ในมาตรา 256 (1) ที่บัญญัติให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ดังนี้

1. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังคงมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐรวมถึงยังคงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้
2. คุณสมบัติและจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ส่วนญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน
3. หากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยภาคประชาชนนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้บัญญัติถึงสภาพพัฒนาการเมือง หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไว้แต่อย่างใด โดยมีเพียงการเขียนไว้กว้างๆ ในหมวด 11 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. (4) บัญญัติให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังมีหลักการใหม่ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 บัญญัติให้ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเกิดเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ยังกลายเป็นประเด็นที่ภาคประชาชนเกรงว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติตามหลักการ

ดังกล่าว จะส่งผลให้กระบวนการเข้าสู่เสนอกฎหมายของภาคประชาชนเสียไปหรือไม่ รวมถึงประเด็นที่ภาคประชาชนตั้งคำถามว่า แล้วหน่วยงานใดจะมาให้ความช่วยเหลือภาคประชาชนในกระบวนการตามมาตรา 77 ดังกล่าว

### 3. การวิเคราะห์เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าสู่เสนอกฎหมาย

จากปัจจัยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเข้าสู่เสนอกฎหมายทั้งในเรื่องหมวดที่ประชาชนมีสิทธิในการเข้าสู่เสนอกฎหมายที่เปลี่ยนไป หน่วยงานให้ความช่วยเหลือที่ไม่ปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญว่าในอนาคตจะมีหน่วยงานใดมาทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือในด้านการยกร่างกฎหมายหรืองานทางวิชาการ รวมถึงแหล่งทุนที่จะสนับสนุนในกิจกรรมต่างๆของการเข้าสู่เสนอกฎหมายเหมือนในอดีต อีกทั้งยังมีประเด็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามมาตรา 77 ทำให้สมควรดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าสู่เสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยมีหลักการและกลไกที่สำคัญดังต่อไปนี้

#### 1. ช่องทางในการเข้าสู่เสนอกฎหมาย

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าสู่เสนอกฎหมายโดยมีทางเลือก 2 ช่องทาง ได้แก่

- 1.1 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความพร้อมสามารถรวมตัวกันเพื่อจัดทำร่างและเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาโดยไม่ขอการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ
- 1.2 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร้องขอการสนับสนุนในการเข้าสู่เสนอกฎหมายกับหน่วยงานที่รัฐจัดให้ มีขึ้นเพื่อสนับสนุนการยกร่างกฎหมาย เงินทุนสำหรับดำเนินกิจกรรมการเข้าสู่เสนอกฎหมาย รวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

#### 2. หน่วยงานสนับสนุน

เนื่องจากที่ผ่านมา หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือภาคประชาชนได้ถูกลดบทบาท/ถูกยกเลิก ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และสภาพัฒนาการเมือง ดังนั้น หากอาศัยแนวคิดเรื่องการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ค. (4) เรื่องการจัดให้มีกลไกในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าสู่เสนอกฎหมายจึงสมควรจัดให้มีหน่วยงานเพื่อปฏิบัติการกิจเกี่ยวกับการเข้าสู่เสนอกฎหมายของประชาชนโดยเฉพาะและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนอันจะทำให้การดำเนินงานน่าจะมีความคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดำเนินการเป็นการเฉพาะ โดยรับบุคลากรบางส่วนจากสภาพัฒนาการเมืองและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือภาคประชาชนในการเข้าสู่เสนอกฎหมายมาเป็นบุคลากรก็ได้

### 3. รูปแบบการให้การสนับสนุนแก่ประชาชน

#### 3.1 ยกย่องพระราชบัญญัติตามมาตรา 133 (3) และ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา

256 โดยประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายสามารถเสนอเพียงหลักการและสาระสำคัญ โดยให้ประชาชนเพียงแต่ระบุความต้องการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายนั้นๆ ว่าเป็นประการใด แล้วหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายภายใต้หลักการทั่วไปที่ประชาชนเสนอตามเกณฑ์หรือระเบียบที่วางขึ้น

#### 3.2 สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยพิจารณาจากช่องของการเข้าชื่อ

เสนอกฎหมายว่าเป็นการดำเนินการเองหรือหรืออาศัยหน่วยงานของรัฐสนับสนุนเพื่อจะจัดสรรงบประมาณให้มีความเหมาะสมและครอบคลุมกับกิจกรรมทั้งหมด โดยในส่วนนี้อาจโอนทรัพย์สินบางส่วนมาจากกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองที่มีอยู่เดิม

#### 3.3 ดำเนินการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าการเปิด

ช่องทางให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สนับสนุนกระบวนการรวบรวมรายชื่อทำให้ประชาชนมีทางเลือกและโอกาสมากขึ้นดังจะเห็นได้จากจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอต่อรัฐสภาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ทั้งสิ้น 16 ฉบับ มีถึง 6 ฉบับที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานในการสนับสนุนการรวบรวมรายชื่อดังกล่าว ดังนั้นควรมีหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการรณรงค์เผยแพร่ร่างกฎหมายเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนและรวบรวมรายชื่อด้วย ทั้งนี้ในการรวบรวมรายชื่อดังกล่าวอาจทำได้ 2 วิธี ได้แก่ การรวบรวมเอกสารในรูปแบบเดิมหรือการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

#### 3.4 ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 โดยจัดให้มี

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อให้กระบวนการนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

### 4. เอกสารประกอบการเข้าชื่อ

คงหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 โดยใช้บัตรประจำตัวประชาชนหรือเอกสารราชการอื่น ๆ ที่สามารถแสดงตนของผู้ที่ลงชื่อและมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้นโดยไม่ใช่สำเนาทะเบียนบ้านซึ่งจะช่วยให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายลดความยุ่งยากและประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก

### 5. กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ

ควรกำหนดกรอบระยะเวลาการตรวจสอบรายชื่อ และการพิจารณา ของรัฐสภาให้ชัดเจน โดยกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเมื่อได้รับการ ตรวจสอบความถูกต้องแล้วจะต้องได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมเป็น วาระด่วน หรือกำหนดเงื่อนไขเวลาว่าจะต้องพิจารณาโดยเร่งด่วนหรือภายในกำหนด ระยะเวลาที่แน่นอน

## 6. โทษทางอาญา

แต่เดิม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 บัญญัติให้มีโทษทางอาญา 2 ฐานความผิด ได้แก่ กรณีการจงใจหรือการใช้อิทธิพลคุกคามการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ และกรณีการจัดทำเอกสารปลอมเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งความผิดดังกล่าว ยังสมควรมีอยู่เนื่องจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นอาจได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐอันรวมถึงค่าใช้จ่ายที่มาจากภาษีของประชาชนด้วย และกฎหมายที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นทั้งในด้านดีและด้านร้าย แต่หากเดิมนั้นสูงเกินไป จึงสมควรปรับลดอัตราโทษให้เหลือจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท

## 7. การพิจารณาร่างกฎหมายภายหลังการยุบสภา

เนื่องจาก ร่างกฎหมายที่เข้าชื่อดังกล่าวไม่ได้เสนอโดยฝ่ายบริหารดังเช่นร่างกฎหมายทั่วไป แต่เสนอโดยภาคประชาชน แต่อำนาจในการที่จะพิจารณาต่อไปหรือไม่ก็น่ากลับเป็นดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร แต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งมีประวัติเกี่ยวกับการยุบสภาและกระทำการรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง ที่ควรกำหนดให้ผู้แทนการเสนอ กฎหมายสามารถที่จะเสนอร่างกฎหมายฉบับที่ต้องตกไปเพราะเหตุดังกล่าวต่อ ประธานรัฐสภาใหม่ได้โดยไม่ต้องดำเนินการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่

## 8. แนวปฏิบัติให้ใช้ร่างของรัฐบาลเป็นหลัก

ในแนวปฏิบัติที่ผ่านมา หากมีการเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชนและไม่มีร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารประกอบ ทางรัฐสภาจะรอให้มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันของฝ่ายบริหารเสียก่อนที่จะทำการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนและให้ยกร่างของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ดังนั้น ควรสร้างแนวปฏิบัติในกรณีดังกล่าวให้รัฐใช้ร่างกฎหมายของภาคประชาชนเป็นหลักในการพิจารณา

## 4. สรุปและเสนอแนะ

จากกระแสความตื่นตัวในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการใช้อำนาจอธิปไตยในบริบทต่างๆ อันรวมถึงการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา ซึ่งแม้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะมีอุปสรรคอยู่บ้างในช่วงระยะเวลาเริ่มแรก แต่เราสามารถเห็นพัฒนาการของกลไกที่เอื้อต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนมากยิ่งขึ้นในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนอยู่สืบเนื่องจากสภาพของสังคมและรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนไปย่อมมีผลกระทบต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนอย่างเลี่ยงไม่พ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะต่อการยกร่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่กำลังมีการดำเนินการอยู่ในขณะนี้ได้คำนึงถึงพัฒนาการและอุปสรรคในอดีตที่ผ่านมา รวมถึงปรับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีกลไกเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณากฎหมายที่ต่างไปจากเดิม เพื่อส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถปฏิบัติได้จริง ให้เกิดการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยต่อไป

### บรรณานุกรม

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวของรัฐสภา, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557.

ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2552.

บรรหาร กำลา, การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน : ผลการดำเนินงาน สภาพปัญหาและอุปสรรคและสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับใหม่. จุลนิติ มี.ค.-เม.ย. 2556.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณและคณะ, รายงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2554.

ปัทมา สุปำปึง, “แนวทางการเสริมสร้างและพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน”, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการร่างกฎหมาย โดยสถาบันพระปกเกล้า.

วรชัย แสนสีระ, “สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนจะเกิดผลเป็นรูปธรรมได้อย่างไร” จุลนิติ มี.ค.-เม.ย. 2553.

เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานด้านกระบวนการนิติบัญญัติ คณะอนุกรรมการบูรณาการและขับเคลื่อนการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ครั้งที่ 1/2560

เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานด้านกระบวนการนิติบัญญัติ คณะอนุกรรมการบูรณาการและขับเคลื่อนการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ครั้งที่ 2/2560

เอกสารประกอบโครงการเวทีสาธารณะเพื่อบูรณาการและขับเคลื่อนการปฏิรูปเชิงระบบและโครงสร้างด้านกระบวนการนิติบัญญัติ เรื่อง ปฏิรูปกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย 29 สิงหาคม พ.ศ. 2560 ณ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามร่างรัฐธรรมนูญ 2558 <https://ilaw.or.th/node/3689> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2560

เข้าสู่ยุคใหม่ของการเสนอกฎหมายโดยประชาชน <https://ilaw.or.th/node/2994> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2560

ต้นทาง “การมีส่วนร่วม” : ประสพการณ์จากห้องประชุมร่างพ.ร.บ. การเข้าชื่อฯ <https://ilaw.or.th/node/1663> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559